

Políticas Públicas de Educação de Adultos em Portugal - Transições na Era Pós-Novas Oportunidades: Perceções de uma Equipa Técnico-Pedagógica

Marta de Oliveira Rodrigues¹ e Armando Paulo Ferreira Loureiro²

Resumo

Este artigo resulta de uma investigação que pretendeu analisar as perceções de uma equipa técnico-pedagógica de um extinto Centro Novas Oportunidades (CNO) sobre as alterações resultantes da passagem de um período marcado pela Iniciativa Novas Oportunidades (INO) para uma época de transição de políticas educativas em que se implementavam os Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP). Este estudo exploratório de natureza qualitativa foi realizado junto de oito “profissionais” de um CQEP da região Norte de Portugal, utilizando como técnica de recolha de dados a inquirição por entrevista. Os resultados obtidos permitem-nos concluir, entre outros aspetos, que a maioria dos entrevistados não concorda com a mudança ocorrida entre a INO e o Medida Vida Ativa, considerando-a economicista e que não resolveu as questões fulcrais de melhoria da INO e dos seus centros.

Palavras-chave: balanço de competências; equipa técnico-pedagógica; Centro Novas Oportunidades; Centro para a Qualificação e Ensino Profissional

1 Mestre em Ciências da Educação/Especialização em Educação de Adultos. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Email: smarta.or@hotmail.com

2 Professor Auxiliar da Escola das Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Investigador do Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Universidade do Porto/Portugal. Email: aloureiro@utad.pt

Artigo recebido a 02-01-2016 e aprovado a 21-11-2016.

Public Policy of Adult Education in Portugal – Transitions in the Post-New Opportunities: Perceptions of a Technical-Pedagogical Team

Abstract

This article is the result of an investigation that seeks to analyze the perceptions of a technical - pedagogical team of an extinct New Opportunities Centre (CNO) on the changes resulting from the passage of a period marked by the New Opportunities Initiative (INO) to a time of transition in education policies that implemented the Centers for Training and Professional Education (CQEP). This exploratory qualitative study was conducted among eight "professionals" of a CQEP of the northern Portugal, using as technique the interview survey. The results allow us to conclude, among other things, that the majority of respondents did not agree with the change that occurred between the INO and the Measure Active Life, considering it as economist and that did not solve the key issues to improve the INO and its centres.

Keywords: Assessment of Competencies, Technical-Pedagogical Team, New Opportunities Centre, Centre for Training and Professional Education

Políticas Públicas de Educación de Adultos en Portugal – Transiciones en lo Post-Nuevas Oportunidades: Percepciones de un Equipo Técnico Pedagógico

Resumen

Este artículo es el resultado de una investigación que busca analizar las percepciones de un equipo técnico pedagógico de un extinto Centro Nuevas Oportunidades (CNO) en los cambios derivados de la transición de un periodo marcado por la Iniciativa Nuevas Oportunidades (INO) por un período de transición en las políticas educativas que implementaron el Centro de Capacitación y Formación Profesional (CQEP). Este estudio cualitativo exploratorio se llevó a cabo entre ocho "profesionales" de un CQEP del norte de Portugal, utilizando como una técnica para la recogida de datos, la entrevista.

Los resultados nos permiten concluir que, entre otras cosas, la mayoría de los encuestados no estaba de acuerdo con el cambio que se produjo entre la INO y la Medida Vida Activa, caracterizándolo como economicista y que no resolvió las cuestiones clave para mejorar la INO y sus centros.

Palabras clave: Evaluación de Competencias, Equipo Técnico Pedagógico, Centro Nuevas Oportunidades, Centro de Formación y Educación Profesional

Introdução

Em dezembro de 2011, foi iniciado um processo de extinção da rede de Centros de Novas Oportunidades, sendo planeada a sua substituição pela rede de Centros para a Qualificação e Ensino Profissional. Numa fase de transição de políticas educativas, surge o presente estudo, que pretende compreender como uma equipa técnico-pedagógica de um extinto CNO perspetiva as mudanças operadas na nova rede de Centros e quais as consequentes implicações traduzidas na Educação de Adultos (EA) em Portugal.

Sendo o objetivo deste artigo elencar as diferenças e as semelhanças entre a Iniciativa Novas Oportunidades e a Medida Vida Ativa, e as principais mudanças operadas nas práticas de EA em Portugal, começamos por realizar uma breve referência ao modelo do balanço de competências (BC) como forma de enquadrar os sistemas que aqui procuraremos comparar: os CNO e os CQEP, pois estes modelos caracterizam-se como um mecanismo de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) adquiridas ao longo da vida dos indivíduos, em diversos contextos informais, formais e não formais, assente no balanço de competências. De seguida, faz-se uma breve referência à passagem dos CNO para os CQEP.

Num segundo momento, apresentamos a metodologia utilizada na pesquisa em que se baseia este artigo, assim como os resultados a que chegámos. Terminamos com algumas considerações que remetem para aquela que é entendida pelos participantes no estudo como sendo a principal diferença entre os dois modelos.

Balanço de competências e dispositivos para seu reconhecimento, validação e certificação

O BC é um processo de natureza interpretativa que permite a qualquer indivíduo reconhecer os papéis que desempenha, os significados atribuídos e a sua relação com o contexto em que ocorrem. É uma metodologia flexível que possibilita a identificação de competências, em que o sujeito aprende a identificar os seus projetos pessoais, sociais e profissionais, a descobrir potencialidades e a construir novos saberes.

O BC em Portugal constitui-se particularmente como um dispositivo que colhe influências do modelo francês. Este dispositivo tem por objetivo colmatar uma inadequação entre os sistemas profissional, de formação e o de emprego que, embora com configurações distintas, são comuns em todo o espaço europeu. Em Portugal, podemos apontar, como especificidades, o grande número de adultos pouco escola-

rizados, pouco qualificados, sem formação e o défice de certificação de grande parte da população ativa (Imagínario, 2000).

Nos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) e posteriormente nos CNO, o processo de RVCC assentava em metodologias como o BC e a análise de histórias de vida, tendo em conta um Referencial de Competências-Chave. Estes processos eram desenvolvidos a partir da elaboração de um portefólio reflexivo de aprendizagens (PRA), onde o adulto, apoiado pela equipa técnico-pedagógica, identificava através de uma reflexão crítica as vivências mais significativas, de forma a obter a certificação pretendida. Era um processo individualizado, que decorria de acordo com o ritmo de cada adulto.

Nos CQEP, a metodologia do balanço de competências, como uma das formas de realização do processo de RVCC, também está prevista. A condução de tal processo é da responsabilidade do Técnico de Orientação, Reconhecimento e Validação de Competências (TORVC) e este “deve ter formação e ou experiência numa das seguintes vertentes: [...] d) Metodologias de educação e formação de adultos, incluindo o balanço de competências e a construção de portefólios” (Artigo 12.º, da Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março). Com a redefinição do papel do profissional de RVC para Técnico ORV, através da extinção da categoria Técnico de Diagnóstico e Encaminhamento, o TORV passou a ter um papel ainda mais importante na fase de BC.

De seguida, procuramos dar conta, brevemente, do processo de criação e substituição dos CNO e do surgimento dos CQEP, bem como das suas principais características, pois o nosso estudo empírico debruçou-se sobre uma equipa que trabalhou num CNO e perspectivava trabalhar num CQEP, aquando da sua efetiva implementação.

A extinção dos CNO e a criação dos CQEP

As iniciativas inovadoras introduzidas pela ANEFA na realidade portuguesa em 1999, com a criação de cursos de educação e formação de adultos com acesso a uma dupla certificação (escolar e profissionalizante) e a criação de uma rede pioneira e experimental de CRVCC foram sujeitas a uma enorme mudança de escala, com a criação da Iniciativa Novas Oportunidades e a implantação de uma rede de CNO. Ao reverter os CRVCC em 2005, a INO atribuiu-lhes outras funções ligadas ao encaminhamento dos adultos que procuram a educação e formação. Essas funções prendem-se com o diagnóstico, a triagem e o encaminhamento dos adultos; o desenvolvimento de processos de RVCC; a realização de ações de formação complementares e de curta duração ou outras ofertas de educação e formação, bem como o acompanhamento do candidato certificado.

As alterações desencadeadas pela INO não foram sentidas de imediato, ao nível das práticas desenvolvidas no terreno. O ponto fulcral de viragem deu-se, especialmente, entre o final de 2007 e o início de 2008, quando se iniciou uma etapa de assimilação das novas orientações políticas, fundamentada em diversos materiais estruturantes das atividades dos CNO, tais como a Carta da Qualidade; o Referencial de Competências-Chave do Nível Secundário; o Decreto-Lei 396/2007, de 31 de dezembro, que cria o Catálogo Nacional de Qualificações; a Portaria n.º 370/2008, de 21 de maio, que regula a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades, entre outros.

Em finais de 2011 a rede de CNO é reestruturada e limitada. Em dezembro de 2012, todos os CNO são encerrados, com exceção dos que se autofinanciam. Em 2012, a ANQ dá lugar à ANQEP criada pelo Decreto-Lei n.º 36/2012 e a 28 de março é publicada a Portaria n.º 135-A/2013, que regula a criação da nova rede nacional de CQEP – tutelados pelo Ministério da Educação e Ciência, Ministério da Economia e do Emprego e Ministério da Solidariedade e da Segurança Social – a organização e o funcionamento desta rede, determinando ainda o seu domínio de intervenção, que é centrado:

- a) Na informação, orientação e encaminhamento de jovens e de adultos que procurem uma formação escolar, profissional ou de dupla certificação e ou visem uma integração qualificada no mercado de emprego;
- b) No desenvolvimento de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, adiante designados processos de RVCC, adquiridas pelos adultos ao longo da vida, por vias formais, informais e não formais, nas vertentes escolar, profissional ou de dupla certificação, em estreita articulação com outras intervenções de formação qualificantes;
- c) Na resposta à necessidade de assegurar, complementarmente ao previsto nas alíneas anteriores, a integração na vida ativa e profissional das pessoas com deficiência e incapacidade;
- d) No apoio à Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P., (ANQEP,I.P.), no que se refere às suas competências específicas de definição de critérios de estruturação da rede e de implementação de mecanismos de acompanhamento e de monitorização das ofertas no âmbito do sistema de formação de dupla certificação (Portaria n.º 135-A/2013, p. 1914-2).

Da análise da portaria n.º 135-A/2013 de 28 de março, Martins (2013, p. 328) denota que “o que sobressai na lógica de atuação do Estado é a permanência da orientação procedimental.” Segundo o mesmo autor,

Permanece o apelo a uma lógica de candidatura aos possíveis parceiros da acção pública. Valoriza-se uma lógica territorial de intervenção que apela à utilização e às potencialidades dos recursos do local. Procura-se avançar no sentido de promover respostas singularizadas para situações muito particulares dos grupos e dos indivíduos que habitam os territórios. (Martins, 2013, p. 328)

O autor verifica também que se redefine,

... o papel dos técnicos de RVCC para técnicos de ORVC onde o alargamento do papel inerente à categoria anterior e a sobrecarga de funções apenas se parece justificar por razões meramente económicas e ainda na intenção avaliadora de classificar e quantificar o processo de RVC o que vai ao arrepio das metodologias avaliativas até agora seguidas neste modelo de educação e formação de adultos. (Martins, 2013, p. 329)

Verificamos, com a extinção dos CNO e com a criação dos CQEP, que os procedimentos por parte do Estado, no campo das políticas públicas de EA, não sofreram mudanças significativas. A par da filosofia da INO e dos seus centros, mantém-se a prioridade do Programa do XIX Governo Constitucional em qualificar os jovens e adultos portugueses; prevalece o método de atuação em parceria; mantém-se os processos de candidatura e propõe-se a prática de intervenções individualizadas sobre os destinatários das ações (Martins, 2012).

Contudo, verificamos algumas diferenças entre os modelos, destacando, em primeiro lugar, a clara orientação para o ensino profissional, no Modelo Vida Ativa, que assenta na premissa da relação entre mais educação e empregabilidade (Martins, 2012) e, em segundo, a introdução de uma nova preocupação: a de integrar a população com deficiência a nível social e do mercado de trabalho.

Uma terceira diferença que podemos realçar entre estas redes de centros, relaciona-se com a etapa de certificação dos processos RVCC. A sessão de júri de certificação passa a integrar a realização de uma prova (escrita, oral ou prática) e o júri passa a ser constituído unicamente por elementos externos ao processo de RVCC. Esta avaliação quantitativa da prova final e do processo de RVCC é totalmente contrária às metodologias de avaliação neste tipo de processos.

Com a mudança de designação dos técnicos de RVCC, extingue-se a categoria profissional de Técnicos de Diagnóstico e Encaminhamento (TDE) e os TORVC passam a acumular as tarefas de acolhimento, diagnóstico, orientação e informação e encaminhamento não só de adultos como também de jovens com idade igual ou superior a 15 anos, ou a frequentar o último ano de escolaridade do ensino básico. O alargamento do papel relativo a estes técnicos bem como o acréscimo de funções pode ser justificado por motivos económicos (Martins, 2012).

O Despacho n.º 6904/2013, de 28 de maio, define os critérios de seleção das entidades promotoras de CQEP e de apreciação do Plano Estratégico de Intervenção. Em setembro de 2013, a ANQEP encerrou o processo de análise técnico-pedagógica de candidaturas para a criação dos novos Centros e em novembro desse ano as entidades foram notificadas do resultado obtido. Após um período de reapreciação das candidaturas não aprovadas, a 11 de dezembro de 2013 a ANQEP, apresentou ao público a nova rede de 214 CQEP (ANQEP, 2013) após a extinção dos 450 CNO, existentes em 2011. Em finais de março de 2014, altura em que concluímos a nossa investigação, a informação sobre o funcionamento dos CQEP ainda era muito reduzida e poucos ou nenhuns centros estavam em funcionamento.

Com o Despacho n.º 1709-A/2014, publicado a 3 de fevereiro, que regula a afetação de recursos humanos aos CQEP a funcionar nas escolas públicas, o Ministério da Educação e da Ciência define uma optimização dos recursos humanos disponíveis e determina que os docentes do quadro e os psicólogos dos Serviços de Psicologia e Orientação irão integrar as equipas dos CQEP. Os Centros de formação do IEFP ainda não tinham orientações de contratação de recursos humanos e os centros privados, sem financiamento iam colocando, esporadicamente, anúncios de oferta de emprego dirigidos essencialmente a licenciados em psicologia, em condição de realizar um estágio profissional.

De seguida, fazemos uma breve apresentação do processo de investigação empírica, realizado num Centro para a Qualificação e Ensino Profissional do norte do país, a oito profissionais da EA, de forma a expor as suas perceções sobre os modelos da INO e da Medida Vida Ativa.

Metodologia e caracterização dos participantes

A investigação que aqui trazemos surge com o processo de extinção da rede de CNO e da sua substituição pela rede de CQEP, com o objetivo de compreender como uma equipa técnico-pedagógica perspetivava as mudanças ocorridas decorrentes da transição entre os programas, Novas Oportunidades e Vida Ativa.

Recorremos à análise documental (especificadamente a um conjunto de literatura e documentos normativos) e à entrevista, como técnicas de recolha de dados. Optamos por realizar um estudo de caso que recolhe dados de natureza qualitativa e por realizar entrevistas aos elementos constituintes da equipa técnico-pedagógica do extinto CNO. Yin (2010, p. 39), descreve o estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes.”

O estudo empírico teve início em novembro de 2013, com a realização de entrevistas semiestruturadas de acordo com um guião previamente definido com questões comuns a todos os entrevistados, de forma a conhecer, entre outras, as perceções da equipa acerca do extinto modelo da INO e os CNO, sobre o Modelo da Medida Vida Ativa e os CQEP, bem como as suas expectativas sobre as alterações e o curso da EA em Portugal. A análise de conteúdo de Bardin (1995) foi a técnica utilizada no tratamento da informação.

Os critérios de escolha dos entrevistados para inclusão neste estudo foram a pertença à equipa à data da extinção do CNO selecionado e estar, à data da entrevista, vinculados contratualmente com a instituição, sendo as suas características individuais e profissionais apresentadas no Quadro 1, de forma sintetizada.

Quadro 1
Elementos de Caracterização da Equipa Técnico-Pedagógica

Nomes Fictícios	Sexo	Idade	Habilitações Académicas	Função	Experiência profissional como membro da equipa	Experiência profissional na EA
Abigail	F	43	Licenciatura em Ensino de Português	Formadora	De Fevereiro de 2009 a Dezembro de 2011	Profissional RVC e Formadora em cursos EFA
Ari	M	34	Licenciatura em Ensino de Filosofia e Técnico Superior de Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho	Formador	De 2008 a Dezembro de 2011	Formador em formações modulares e cursos EFA, Mediador e Coordenador de cursos EFA
Alberta	F	42	12º Ano de escolaridade	Tutora	De 2010 a Dezembro de 2011	Formadora em formações modulares e cursos EFA e Avaliadora em processos de RVCC PRO
Artur	M	52	Bacharelato em Engenharia Eletrotécnica, licenciatura em Ensino de Educação Tecnológica e pós-graduação em Tecnologias Educativas	Tutor	Meados de 2006 a Dezembro de 2011	Formador em Formações Modulares, Avaliador em processos de RVC PRO

Anaís	F	54	Licenciatura em Psicologia	TORVC	De 2007 a Dezembro de 2011	Técnica de Orientação Vocacional
Amadis	M	50	Licenciatura em Sociologia	TORVC	De meados de 2006 a Dezembro de 2001	Técnico de Orientação Vocacional, e Coordenador de Formação
Alice	F	36	Licenciatura em Psicologia; pós-graduação em Psicologia Clínica e mestrado em Psicologia Escolar	Formadora	Desde meados de 2007 até Dezembro de 2011	Mediadora e Formadora em cursos EFA
Ada	F	34	Licenciatura em Português-Inglês (via ensino); pós-graduação em Cultura Portuguesa e pós-graduação em Intervenção Social em grupos de Risco	Formadora	De 2009 a Dezembro 2011	Formadora em cursos EFA e formações Modulares

Assim, dos oito entrevistados cinco são mulheres e três são homens, com idades compreendidas entre os 34 e os 54 anos; três foram Formadores no CNO, tendo apenas um mantido a mesma função no CQEP e dois com a instituição que gere o atual CQEP; dois desempenharam funções de Tutores no CNO e mantêm esta função no CQEP, embora este não estivesse ainda a realizar processos de RVCC; um foi Profissional de RVC no CNO e no momento da entrevista exercia funções de Formadora na instituição; um entrevistado foi TDE e um Coordenador no CNO, realizando ambos funções de TORVC no CQEP. Segundo a ANQEP, e de acordo com o Decreto-lei n.º 135-A/2013, de 28 de março, a equipa dos CQEP é constituída pelo Coordenador, pelos Técnicos de Orientação, Reconhecimento e Validação de Competências e pelos Formadores ou Professores externos aos centros; extinguindo-se desta forma os cargos de Diretor, Técnico de Diagnóstico e Encaminhamento e de Administrativo existentes nos CNO.

A formação académica dos inquiridos era maioritariamente de nível superior, na área das ciências sociais e humanas. Tais dados vão ao encontro de alguns estudos realizados no âmbito das qualificações dos novos profissionais da EA, que comprovam que estes são mais jovens, pertencem, na sua maioria, ao sexo feminino e são mais qualificados do que os que já estavam na profissão (Guimarães, 2010). Vão ainda ao encontro de diferentes análises teóricas e empíricas realizadas acerca dos que

trabalham no campo da EA: a maioria dos recursos humanos que trabalham neste campo não tem formação académica específica na área (Guimarães, 2010; Loureiro & Caria, 2013; Martins, 2012).

Apesar de estes profissionais não terem uma formação de base na área da EA, verificámos que grande parte dos inquiridos valorizava a formação contínua e a maioria das ações de formação realizadas prendem-se com as metodologias do BC. Este facto pode estar relacionado com o facto da ANQ, a partir de 2008, ter encomendado ações de formação contínua a entidades de ensino superior (Guimarães, 2010). Os módulos integrados tinham por objetivos:

- Fomentar a formação continuada dos profissionais afetos aos CNO;
- Desenvolver conhecimentos relacionados com os contextos e as práticas que representavam a sua atividade profissional;
- Desenvolver competências no campo das metodologias e técnicas relacionadas com os processos de RVCC;
- Aprofundar conhecimentos relativos aos referenciais de competências e estratégias associadas à sua operacionalização (Guimarães, 2010).

De seguida, apresentam-se os resultados a que chegámos no que diz respeito às perceções da equipa técnico-pedagógica, procurando saber qual a opinião dos entrevistados sobre aspetos positivos e negativos acerca do extinto modelo INO e seus centros e do novo modelo implementado, Medida Vida Ativa e os CQEP, bem como as suas perceções sobre o futuro da EA em Portugal.

Perceções da equipa técnico-pedagógica sobre o modelo extinto do programa/iniciativa Novas Oportunidades e seus centros

No que diz respeito às perceções da equipa técnico-pedagógica sobre o modelo que sustentou a extinta INO e os seus centros, todos os entrevistados consideraram que tiveram aspetos positivos. A maioria (seis dos oito entrevistados), apontou o facto de ser um modelo alternativo de formação e qualificação que possibilitou o reconhecimento e certificação escolar e/ou profissional de saberes/competências adquiridas pelos adultos em contextos não-formais e informais de aprendizagem: "O processo de RVCC permite valorizar as aprendizagens e competências adquiridas ao longo da vida em contextos informais e não-formais e a experiência de vida é passível de ser formalizada e validada, como as aprendizagens formais o são" (Ari - Formador).

Quando se referiram aos CNO em concreto, todos os entrevistados consideraram que estes produziram vários aspetos positivos durante o seu período de vigência. Dos oito elementos entrevistados, sete apontaram como um dos aspetos positivos, a justiça social inerente ao processo de RVCC: "... os Centros de Novas Oportunidades permitiram que aquelas pessoas, que no seu tempo por razões diversas abandonaram os seus estudos, pudessem obter uma maior escolaridade" (Ari - Formador). Esta informação vai, desta forma, no sentido do que Martins (2012) afirma, ao defender que a implementação do processo de RVC foi justificada pela sua contribuição para uma maior justiça social.

A melhoria da condição de vida profissional de muitos adultos foi outro dos aspetos referidos pelos entrevistados (quatro): "Pela minha experiência pessoal posso afirmar que muitos sem esta certificação perderiam os seus postos de trabalho e outros não tinham conseguido progredir na sua carreira profissional" (Alice - Formadora).

Estes dados vão na linha do estudo sobre a avaliação externa da INO, referente a 2009-2010, que refere que 32% dos adultos declarou que a Iniciativa teve, pelo menos, um aspeto positivo, em termos profissionais (Rodrigues, 2011).

Mas, apesar de todos os entrevistados terem indicado vários aspetos positivos, de igual forma todos apontaram aspetos negativos à INO e aos CNO. Um dos mais referidos (cinco em oito entrevistados) foi a imposição do cumprimento de metas estabelecidas aos CNO e aos elementos das equipas técnico-pedagógicas. Os valores a atingir, num curto período de tempo, foram considerados como muito elevados, o que dificultou que se atingissem, tendo comprometido um trabalho de maior rigor e qualidade e tendo feito com que os CNO entrassem em competição uns com os outros em vez de cooperarem:

O principal aspeto negativo tem a ver com as metas e com os objectivos, quer a nível individual quer a nível de Centros Novas Oportunidades. Isso fez com que o processo a dada altura deixasse de ser tão exigente e fez com que existisse concorrência entre os centros em vez de um trabalho em rede. Os financiamentos dependiam dos resultados obtidos. O facilitismo e a falta de exigência fez com que o processo deixasse de ser tão credível como era antigamente (Alice - Formadora).

Estas críticas vão na linha da chamada de atenção de Martins (2012), que refere que os CNO e as suas práticas profissionais foram condicionados pela orientação para os resultados, sendo este um dos critérios de avaliação do funcionamento dos centros e da aprovação das candidaturas e do número de profissionais admitidos.

É de referir, ainda, que estudos como o de Guimarães e Barros (2011) apontam que esta necessidade de cumprir as metas estatísticas fomentou o desenvolvimento local de soluções técnico-processuais. Os mecanismos de controlo por parte da

ANQ (regulação da atividade profissional; a plataforma SIGO, etc.) incorporaram uma tendência para a normalização dos processos, que foram adequados a um conjunto de princípios de ação. Estas orientações conduziram a uma formalização e padronização dos processos de educação e formação Guimarães e Barros (2011).

Ora, sabemos que este tipo de trabalho técnico com adultos não responde efetivamente ao que os processos educativos e formativos deveriam supor (Loureiro, 2008; Loureiro & Cristóvão, 2010).

Outros três elementos da equipa técnico-pedagógica afirmaram que existem dois fatores que ameaçaram a credibilidade dos CNO e mais especificamente, do processo de RVCC. O primeiro relaciona-se com a falta de uniformização de processos e de funcionamento entre os CNO e a autonomia que equipas técnico-pedagógicas dos centros usufruem: “[Considero negativo] a discrepância dos processos e do funcionamento entre os centros, creio que o seu funcionamento deveria ser igual entre os CNO” (Artur – Tutor).

O segundo fator tem a ver com a forma como foi dada a formação aos profissionais, que foi considerada insuficiente e inadequada: “... o facto de a formação dada a todos os profissionais envolvidos ser insuficiente e o tempo de preparação dos mesmos para os diferentes processos, não ser o mais adequado” (Ari – Formador).

Segundo Valente, Carvalho e Carvalho (2009), um dos riscos associados à autonomia das equipas técnico-pedagógicas é a formação de técnicos em larga escala num curto período de tempo, cuja legibilidade passa pelos candidatos, empregadores e pela sociedade, através de um controlo e avaliação da qualidade limitado. Este facto relaciona-se também com as metas subjacentes à INO que se inscrevem numa lógica de trabalho por objetivos. Estas são razões pelas quais alguns entrevistados colocaram em causa a qualidade e o rigor do trabalho de alguns CNO.

No que concerne às melhorias que os entrevistados implementariam no modelo da INO e nos CNO, três entrevistados referiram que a etapa de seleção e diagnóstico seria a principal mudança que operariam: “Desde logo o processo de seleção dos candidatos...” (Ari – Formador); “Mudaria fundamentalmente o tipo de diagnósticos efetuados...” (Anais – TORVC).

A alteração das metas físicas a atingir subjacentes à INO foi mencionada por três entrevistados como forma de melhorar este programa.

As limitações em recursos humanos e físicos foram apontadas por três entrevistados como aspetos a serem melhorados, pois foram um constrangimento ao funcionamento da Iniciativa e dos CNO:

No eixo dos adultos, nos CNO, os aspetos a melhorar ou a colmatar seriam os recursos humanos, os recursos físicos e os objetivos, as metas (...) Os recursos humanos, terem uma equipa completa a trabalhar no Centro a tempo inteiro” (Amadis – TORVC).

Outro aspeto a melhorar, apontado por dois entrevistados, era o trabalho em rede dos centros: "... [tentar uma] maior sensibilização junto das instituições, no sentido, de criar sinergias entre os envolvidos" (Ari – Formador).

Perceções da equipa técnico-pedagógica sobre o novo modelo implementado e os Centros para a Qualificação e Formação Profissional

No que diz respeito às perceções da equipa técnico-pedagógica sobre o novo modelo implementado, Medida Vida Activa e os CQEP, cinco dos oito entrevistados consideraram que o modelo tem aspetos positivos, dois elementos da equipa referiram não ter conhecimentos para responder à questão e um considerou que este programa não tinha aspetos positivos porque assenta na obrigatoriedade de frequência das ofertas educativas:

Só considero que existam aspetos positivos se as pessoas não forem obrigadas a fazer formação, ou que as suas escolhas sejam respeitadas. Falo por experiência própria, eu tive uns cinco grupos de formação Vida Ativa, maioritariamente homens que trabalhavam na área da construção civil, e estavam a fazer formação na área de cozinha. O seu interesse nesta área foi nulo (Amélia – Tutora).

Três entrevistados destacaram a possibilidade de requalificação profissional e outros dois apontaram a possibilidade de aquisição de conhecimentos por parte dos formandos:

A tentativa da requalificação profissional pode ser uma motivação para as pessoas que querem aprender uma nova profissão e mudar de área profissional" (Anais, TORVC); "...positivo será também se o formando encarar este modelo como uma possibilidade de aquisição de novos conhecimentos ou reciclagem de outros (Ari – Formador).

Quando questionados sobre a possibilidade dos CQEP produzirem aspetos positivos, os oito entrevistados responderam afirmativamente. Seis deles referiram que o fator mais significativo seria dar continuidade ao trabalho realizado pelos extintos centros: "Num cenário hipotético, sim podem. Na medida em que estes centros vão substituir a antiga rede de centros e vão proporcionar aos adultos uma via alternativa de completar um ciclo de estudos ou obter uma carteira profissional" (Abigail – Formadora).

Outro aspeto positivo identificado por dois entrevistados diz respeito à resposta que muitos adultos aguardavam para terminar os seus processos que ficaram suspensos ou para outros que queriam dar início a um processo: "Ainda existem muitas

peças que ficaram com os seus processos suspensos e muitas outras que por vários motivos não tiveram oportunidade de se inscreverem e encontram-se sem certificação” (Amélia - Tutora).

Houve ainda quem previsse, como um dos pontos fortes dos CQEP, a implementação do rigor que faltou nos CNO:

Tendo presente algumas alterações, que possam ser feitas em torno do rigor, estas mediante a sua implementação poderão refletir aspetos positivos. Se isso era uma crítica a ser feita aos extintos centros então poderá ser um aspecto positivo, depois se verá (Amadis - TORVC).

Quando questionados sobre a existência de aspetos negativos no modelo do Programa Vida Ativa, seis dos oito elementos entrevistados responderam afirmativamente à questão.

O aspeto mais referenciado relacionou-se com a desadequação das ofertas formativas à procura e aos interesses e necessidades dos formandos que são chamados para terem formação: “Principalmente, ao nível das pessoas com mais qualificações que pretendem fazer um tipo de formação e são encaminhadas para outras. Procuram especialmente línguas mas são sempre encaminhados para outras formações. Deveria existir um ajustamento entre a procura e a oferta” (Anais - TORVC).

Dois entrevistados referiram que a obrigatoriedade destas formações para desempregados subsidiados gera alguma desmotivação e resistência por parte de estes: “... alguma da formação foi imposta aos adultos sem estes terem opção de escolha, não tendo em conta as suas escolhas de formação” (Alice - Formadora).

A maioria dos elementos da equipa técnico-pedagógica, seis entrevistados, respondeu à questão sobre os aspetos negativos que os futuros CQEP poderiam produzir. Dois alegaram não terem conhecimentos suficientes para responder à questão.

Um aspeto que foi referido por cinco dos oito elementos entrevistados foi a repetição dos mesmos erros atribuídos aos CNO: “Os mesmos que os antigos CNO, porque não devem ser muito diferentes e se a pressão das metas persistir, acho que não existirão grandes mudanças e podemos cair no facilitismo” (Amélia - Tutora).

Os mesmos aspetos, que os extintos CNO, se os mesmos erros forem cometidos. Por exemplo, se o processo de seleção dos candidatos não for mais rigoroso e se depois o acompanhamento não se adequar a determinadas dificuldades dos formandos, julgo que não irá no geral produzir aspetos positivos (Ari - Formador).

É ainda de salientar que apenas Ada (Formadora) referiu “a perda de muitos profissionais qualificados”, com o despedimento de milhares de profissionais aquando da extinção da rede de CNO, como um aspeto negativo inerente aos CQEP.

No que diz respeito aos aspetos a melhorar no modelo Medida Vida Ativa, três dos oito entrevistados consideraram que o modelo pode ser aperfeiçoado se existir um ajustamento entre a oferta formativa e as necessidades de formação por parte dos formandos: "...adequava as pretensões dos formandos à formação" (Amélia - Tutora).

Outro aspeto referido por dois elementos da equipa foi o aumento da carga horária da formação. Alice (Formadora) afirmou que também considera importante um reforço na componente prática destas formações: "Canalizava a oferta da formação para a procura, aumentava a carga horária e aumentava também a componente prática da formação."

Por seu lado, Ari (Formador), colocou no centro das melhorias, a implementação de novos requisitos a exigir aos formandos: " [Melhoraria] essencialmente dois aspectos, limitar a idade dos formandos para o máximo de 55 anos e fazer um diagnóstico rigoroso das competências e das dificuldades dos formandos."

Também foi referido que o aspeto principal a melhorar no Programa Vida Ativa seria a "implementação dos CQEP", que se mantinha com um atraso sistemático (Ada - Formadora).

Quando questionados sobre que aspetos melhorariam nos novos centros, tendo em conta a atual legislação, à data da investigação, seis entrevistados não souberam responder à questão.

Ari (Formador) referiu, como o principal aspeto a melhorar: "algumas fases do processo: o acolhimento, o diagnóstico e o encaminhamento."

A outra entrevistada apontou limitações ao novo sistema de avaliação subjacente ao processo de RVCC, que previa a implementações de metodologias de trabalho contrárias à filosofia de tal processo: "Há um aspeto que vai ser inovador relativamente aos CQEP, que é uma avaliação quantitativa, o que não vai muito de encontro com a filosofia do processo, Não sei na prática como será desenvolvido, mas melhoraria este aspeto" (Alice - Formadora).

Perspetivas da equipa técnico-pedagógica sobre o futuro da Educação de Adultos

Quando questionados sobre o futuro da EA em Portugal, obtivemos dos elementos da equipa técnico-pedagógica perspetivas diversificadas.

Quatro dos oito entrevistados referiram que o futuro da EA deverá estar intimamente ligado às exigências do mercado de trabalho, independentemente da forma que esta venha a ter: "O futuro da formação de adultos em Portugal dependerá essencialmente de um conjunto de prioridades do mercado de emprego, na perspetiva

de qualificar profissionais com vista à promoção do aumento da competitividade das empresas” (Ari – Formador).

Abigail (Formadora) disse esperar que o futuro da EA em Portugal “evolua para um maior empenho na valorização do Ensino Profissional”.

Esta é, na nossa perspetiva, uma visão redutora de EA que a limita à formação profissional, quando sabemos da complexidade que este campo da educação encerra (Canário, 1999; Loureiro, 2008).

Em contrapartida, Anais (TORVC) expressou a vontade de que a EA no nosso país recaia principalmente sobre o “ensino recorrente, estruturado de outra forma e com horários mais adequados” e que se consiga “separar a formação de adultos da parte da educação”. Esta é também outra visão redutora da EA que a confina à educação compensatória de adultos (Loureiro, 2008).

Amadis (TORVC) referiu que, independentemente da intensidade das medidas com que a EA está, ou venha a estar, revestida no nosso país, ela está “assegurada”. Afirmou que o que é necessário é “apostar na formação inicial e na formação contínua ao longo da vida; seja ela EFA, seja ela RVCC, seja ela formação modular certificada”.

Foi possível obter ainda perspetivas claramente negativas relativamente ao futuro da EA no nosso país por parte de dois entrevistados, seja por falta de investimento do poder político na área, seja por existir uma certa imposição das ofertas educativas aos adultos:

O futuro não está muito risonho neste campo. Noto um mau investimento, os formandos não têm escolhas, hoje estão a fazer uma formação ainda não a concluíram ou mal a concluem já são chamados para iniciar outra, independentemente da área. Já existe uma nova profissão que é fazer formação (Amélia - Tutora).

Na verdade, verificámos que as ações de formação são muitas vezes impostas, como é o caso das formações Vida Ativa. Como não existem alternativas, encaminham-se os beneficiários de prestações sociais para as dinâmicas de uma “formatividade aguda” (Ribeiro, 2012).

Esta é, aliás, uma das tendências das políticas de EA que tentam prevenir ou remediar problemas de ordem social através da integração de adultos em ofertas educativas. O problema é que, muitas vezes, esse formato contribuiu para a reprodução da dependência desses adultos e não para a sua libertação, ou como diria Freire (1987) para a sua conscienciatização.

Em relação às representações dos oito elementos entrevistados sobre a mudança de política educativa efetuada no campo da EA em Portugal, cinco entrevistados afirmaram não concordar com esta mudança, três dos quais pelo facto de terem prejudicado muitos adultos que desenvolviam processos de RVCC:

Não concordo com a mudança, não concordo com o desmantelamento da rede de Centros Novas Oportunidades, acho que deveriam reformular, melhorar mas não extinguir. E hoje, encontramos-nos numa situação de impasse. Estamos a falar de alterações que eram para serem implementadas em abril de 2013 e que ainda não tem data prevista para iniciar. Ninguém tem conhecimento. E esta medida atingiu de forma negativa a vida de milhares de adultos que têm os seus processos de RVCC suspensos (Alice - Formadora).

Os outros dois elementos da equipa discordaram com a mudança na política referindo que ela foi essencialmente economicista. Um deles fez referência concreta à não concordância com a exclusão de adultos reformados dos processos formativos: “Uma medida que não concordo, e que é nova, é a interdição de pessoas reformadas à formação” (Amélia - Tutora).

Este aspeto é demonstrativo de como a política educativa nesta altura reduziu grandemente o campo da educação e formação de adultos ao emprego e ao mercado de trabalho, deixando de fora dos processos educativos e formativos aqueles que consideram já não serem úteis a esse mercado de trabalho.

Em contrapartida, Ari (Formador) considerou positiva a mudança operada, referindo que: “ [Esta mudança será tanto mais significativa] se possibilitar a melhoria da situação profissional, se facilitar a progressão na carreira e se melhorar a autoestima, autoconfiança e autonomia.”

Por sua vez, Amadis (TORVC) referiu que estávamos na transição entre ciclos, o das Novas Oportunidades e um outro, e que assistíamos ao fechar de um ciclo que ainda estava por definir.

Por fim, houve ainda quem tivesse referido que, do seu ponto de vista, não foi registada qualquer mudança significativa, notando-se ainda a defesa, por parte da entrevistada, da separação entre formação profissional e educação escolar nas ofertas educativas de adultos:

Acho que a mudança deveria passar pela separação entre a parte escolar e a parte profissional, dando aos adultos a oportunidade de escolha. Os problemas que existiam continuam a existir e sinto que estamos a travar as pessoas de fazerem as formações que pretendem, com a dupla certificação (Anais - TORVC).

Esta visão remete, em parte, para o que em Portugal e na maior parte dos países da União Europeia está definido até 2020, e que passa pela definição de objetivos traçados com vista à solidificação de uma educação ao serviço da economia, o que, segundo Canário, Alves, Cavaco e Marques (2012), produz novas formas de desigualdade escolar e social e se institui como um instrumento de produção de conformidade social (Rummert & Alves, 2010 citados em Canário et al., 2012).

Considerações finais

Comparativamente, Portugal tem um padrão de qualificação e escolarização da população mais baixo do que o da maioria dos países da União Europeia e da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE). Neste sentido, o sistema nacional de RVCC e posteriormente a Iniciativa Novas Oportunidades surgiram com o objetivo de agilizar o processo de qualificação dos portugueses.

Embora as diretrizes de atuação dos CQEP estivessem delineadas, constatamos que a grande diferença entre o Modelo da INO e o da Medida Vida Ativa parece ser que o primeiro esteve centralizado em torno dos CNO e dos processos de RVCC, enquanto o segundo Modelo pareceu manter em suspenso o funcionamento dos CQEP e dos seus processos, estando focado na formação modular destinada a desempregados, preferencialmente subsidiados.

Verificamos também que a maioria dos entrevistados não concordou com a mudança ocorrida entre a INO e o Modelo Vida Ativa, considerando-a uma mudança economicista, que não veio resolver as questões fulcrais de melhoria da INO e dos seus centros.

Para além disso, podemos acrescentar ainda que tal mudança conduziu ao desemprego milhares de profissionais que trabalhavam nos CNO, e prejudicou milhares de adultos que desenvolviam processos de RVCC, destruindo um trabalho que, embora necessitado de melhorias, foi dos que mais contribuiu para o desenvolvimento da educação e formação de adultos em Portugal.

Apontamos como uma limitação do presente estudo, o facto de os CQEP ainda não se encontrarem em pleno funcionamento e os entrevistados não deterem informação suficiente para produzirem uma reflexão crítica sobre o modelo Medida Vida Ativa. Desde a criação dos Centros de RVCC, à sua alteração para os Centros Novas Oportunidades, até à sua extinção e criação dos CQEP, as equipas técnico-pedagógicas enfrentaram inúmeros constrangimentos. Porém, a partir das perceções evidenciadas neste estudo, consideramos que novas pesquisas e reflexões podem ser realizadas de forma a aprofundar as questões relacionadas com as semelhanças e as diferenças entre a Iniciativa Novas Oportunidades e o Medida Vida Ativa, nomeadamente no que concerne às práticas profissionais dentro da nova rede de centros, bem como aos processos de RVCC realizados pelos adultos.

Referências bibliográficas

Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, I. P. (2013). Rede Nacional de CQEP. *Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP)*. Consultado a 4 dezembro, 2013, em http://cqep.anqep.gov.pt/documents/CQEP_REDE_Site_Orden_Concelho.pdf

- Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Canário, R. (1999). *Educação de adultos: Um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa.
- Canário, R., Alves, N., Cavaco, C., Marques, M. (junho, 2012). *Iniciativa Novas Oportunidades: Genealogia de uma política de educação de adultos*. Comunicação apresentada no VII Congresso Português de Sociologia, Porto.
- Decreto-Lei n.º 36/2012 de 15 de fevereiro. *Diário da República*, n.º 33/2012 - I Série. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência.
- Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de dezembro. *Diário da República* n.º 251/2007 - I Série. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Despacho n.º 1709-A/2014 de 3 de fevereiro. *Diário da República*, n.º 23/2014 - II Série. Lisboa: Ministério da Educação e da Ciência.
- Despacho n.º 6904/2013 de 28 de maio. *Diário da República*, n.º 102/2013- II Série. Lisboa: Ministérios da Economia e do Emprego e Ciência e da Solidariedade e da Segurança Social.
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra.
- Guimarães P. (2010). Educadores de adultos em Portugal: Políticas fragmentadas, identidades em mudança. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 18(69), 775-794. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362010000400007>
- Guimarães, P., & Barros, R. (2011). *Adult educators' identities in transition: Changes occurred within adult education and training policy in Portugal (1999-2005)*. Comunicação apresentada no evento ESREA Conference Aveiro, Aveiro.
- Imaginário, L. (2000). *Balanço de competências: Discursos e práticas*. (Coleção Cadernos de Emprego, 29). Lisboa: Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.
- Loureiro, A. (2008). As organizações não-governamentais de desenvolvimento local e sua prática educativa de adultos: Uma análise no norte de Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 13(38), 221-238.
- Loureiro, A., & Cristóvão, A. (2010). The official knowledge and adult education agents: An ethnographic study of the adult education team of a local development-oriented non governmental organisation in the North of Portugal. *Adult Education Quarterly*, 60(5), 419-437. doi: 10.1177/0741713610363016
- Loureiro, A., & Caria, T. (2013). To learn and to construct knowledge in the context of the work with adult education and training: A Portuguese case study. *International Journal of Lifelong Education*, 32(2), 149-164. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/02601370.2012.733971>
- Martins, J. (2012). *Os profissionais de reconhecimento e validação de competências: Análise crítica de um processo de profissionalização* (Dissertação de mestrado, Universidade do Minho). Consultado em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/24516/1/Joaquim%20Miguel%20Mendes%20Martins.pdf>
- Martins, J. E. (2013). *Das políticas às práticas de Educação de Adultos - Lógicas de acção, sentidos e modos de apropriação localmente produzidos* (Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa). Consultado em <http://hdl.handle.net/10362/11395>
- Portaria n.º 135-A/2013 de 28 de maio. *Diário da República*, n.º 62/2013 - I Série. Lisboa: Ministérios da Economia e do Emprego, da Educação e Ciência e da Solidariedade e Segurança Social.
- Portaria n.º 370/2008 de 21 de maio. *Diário da República*, n.º 98/2008 - I Série. Lisboa: Ministério do Trabalho, da Solidariedade Social e da Educação.

- Ribeiro, P. (2012). *Da relação com a formação à formação como relação: Vivências, experiências e (re)significações em processos de "formação para a inclusão"* (Dissertação de mestrado, Universidade do Porto) Consultado em https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=30333
- Rodrigues, E. (2011). *Avaliação da satisfação dos formandos dos cursos de educação e formação de nível secundário* (Dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra). Consultado em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/17997>
- Valente, A., Carvalho X., & Carvalho A. (2009). *Estudos de caso de centros novas oportunidades, Caderno 3 - primeiros estudos da avaliação externa*. Lisboa: UCP e ANQ.
- Yin, R. (2010). *Estudo de caso: Planejamento e método*. Porto Alegre: Bookman.